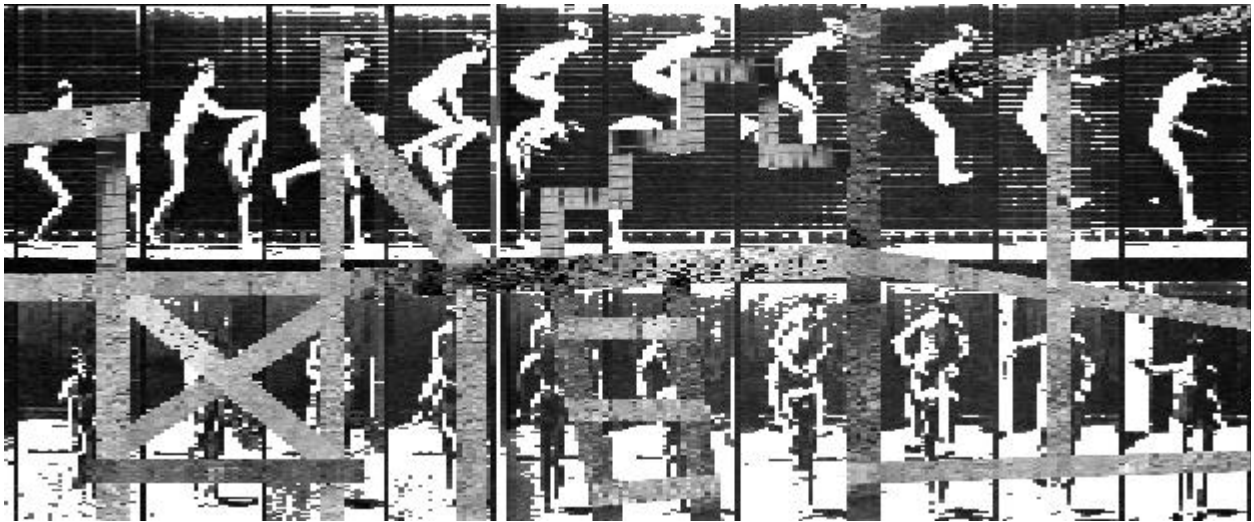
Brasil: os caminhos da reconstrução

Celso Furtado*

* Celso Furtado nasceu na Paraíba em 1920. Foi Ministro do Planejamento no governo João Goulart. Em 1964, teve seus direitos políticos cassados. De volta ao Brasil, foi Ministro da Cultura no governo Sarney. Foi professor de Economia do Desenvolvimento na Sorbonne e em várias outras universidades européias e americanas. É autor de inúmeros livros, sendo o mais conhecido *Formação Econômica do Brasil*. Este artigo foi publicado originalmente no jornal Folha de São Paulo.

O problema

A política econômica seguida tradicionalmente no Brasil engendrou uma sociedade com chocantes desigualdades, sujeita a crises intermitentes de balança de pagamentos. Não podemos ignorar esse fato se pretendemos compreender a inflação crônica que caracterizou a economia brasileira nas fases de crescimento e também nas de recessão.

A estratégia de estabilização adotada pelo governo a partir de 1994 ignorou essa realidade. Ora, a instabilidade vinha reduzindo a governabilidade do país desde os anos 70, quando mudou a conjuntura internacional sob impacto da alta do preço do petróleo e, no fim do decênio, com a elevação abrupta das taxas de juros no mercado internacional. Esse aumento nas taxas de juros operou em detrimento dos países do Terceiro Mundo e em benefício dos Estados Unidos, que passaram a absorver grande parte dos recursos disponíveis para investimento na esfera internacional.

O traço essencial que marcou a política implantada há cinco anos consistiu em tirar proveito do aumento conjuntural de liquidez internacional, sob a forma de aplicações em fundos de capitalização de curto prazo. Deu-se, assim, mais elasticidade à oferta interna de bens de consumo mas inverteu-se a posição do balanço comercial que, de positivo, passou a ser fortemente negativo. Isso favoreceu a massa de consumidores, o que produziu dividendos políticos consideráveis. Pouca preocupação houve com os fundamentos da estabilidade, não obstante a ampla experiência acumulada no país de luta contra a inflação e suas raízes estruturais ligadas ao subdesenvolvimento. Com efeito, é reconhecido o pioneirismo do Brasil no esforço de teorização sobre essa matéria.

Como era de prever, a estabilidade de preços engendrou sem demora um grave desequilíbrio na balança de pagamentos. À diferença do ocorrido no passado, quando se enfrentava esse tipo de desequilíbrio manipulando o câmbio, desta vez privilegiou-se a estabilidade de preços, buscando o endividamento externo de curto prazo mediante a elevação exorbitante das taxas de juros. Essa política de juros altos provocou uma redução dos investimentos produtivos e uma hipertrofia dos investimentos improdutivos. O país começou a projetar a imagem de uma economia distorcida que se endivida no exterior para financiar o crescimento do consumo e investimentos especulativos, alienando o patrimônio nacional mediante um programa de privatizações. A soma do endividamento público interno com o endividamento externo (Passivo Brasil) praticamente dobrou entre 1994 e 1998, passando de 35% para 65% por cento do PIB. Se relacionamos esse passivo com o estoque de capital fixo reprodutivo acumulado no Brasil, a relação aumenta de 23% para 44%.

Não seria o caso de culpar os formuladores do novo plano de estabilização, que haviam recomendado uma política compensatória fiscal, a qual engendraria uma elevação compulsória da poupança. É sabido que essa nova política foi concebida nos Estados Unidos, com a colaboração de técnicos do Fundo Monetário Internacional, o que explica que não se haja tido em conta as peculiaridades do processo legislativo brasileiro, o qual está longe de ter o nível de racionalidade ao gosto dos tecnocratas. Mas não se pode ignorar que a nova política produziu pingues dividendos políticos, que inebriaram os dirigentes do poder executivo. Obteve-se, mediante reforma constitucional, o direito à reeleição dos chefes desse poder, mas o custo político decorrente do conseqüente sobreendividamento traduziu-se em um desequilíbrio cujos efeitos ainda não foram plenamente conhecidos.

A partir de então, fez-se evidente que a economia brasileira se autocondenara a ter de apelar para uma ruinosa moratória cujo impacto internacional seria necessariamente considerável. Foi o temor a essa repercussão que abriu espaço para uma ação preventiva de apoio ao Brasil comandada pelas nações mais ricas e articulada pelo FMI. Mais uma vez evidenciou-se que as

instituições internacionais são incapazes de mobilizar os recursos requeridos para evitar rupturas de pagamentos de grande vulto. Os parcos recursos que intermedeiam são aplicados a taxas de juros que pouco alívio trazem aos devedores. Não obstante a excepcionalidade do caso, os recursos postos à disposição do Brasil aprofundaram o endividamento do país, particularmente tendo-se em conta que as condicionalidades do FMI conduzem a uma recessão de elevado custo social. A estratégia desse órgão baseia-se em uma compressão da demanda para aumentar a capacidade de pagamento do serviço da dívida externa de mais longo prazo. Busca-se a adoção de um sistema de "currency board", ou seja, a *dolarização* progressiva, à semelhança do ocorrido na Argentina. Isto implica em que o Brasil, superendividado, deve compartilhar com o sistema financeiro internacional o governo do país. Diante dessa perspectiva temos de reconhecer que o recurso à moratória seria um mal menor em comparação com a abdicação da responsabilidade de autogovernar-se a que seríamos levados pela *dolarização*.

A situação a que fomos conduzidos nos obriga a buscar entendimento com os credores no plano externo como no interno. Os aliados potenciais internos são os grupos industriais esmagados pelas taxas de juros exorbitantes e a classe trabalhadora, vítima do desemprego generalizado. No plano externo, cabe lutar por uma reestruturação do sistema financeiro internacional, no sentido de reduzir a volatilidade dos fluxos de capital a curto prazo.

No momento atual, presenciamos uma volta ao processo de endividamento externo ao sabor da nova vaga de liquidez do mercado financeiro internacional. Portanto, voltamos a aceitar o risco de uma moratória catastrófica, que parece ser o objetivo dos que se empenham em liquidar o que resta do patrimônio público (leia-se Petrobrás) e em ceder a instituições supranacionais o comando do sistema monetário brasileiro (leia-se dolarização). Se privatizamos o atual sistema bancário controlado pelo governo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), estaremos em realidade submetendo a interesses privados os instrumentos da política econômica, o que significa tornar sem função o Banco Central. De toda forma, isso ocorrerá se mergulharmos numa progressiva dolarização, na conformidade dos compromissos assumidos com os credores externos sob a orientação do FMI.

Que fazer?

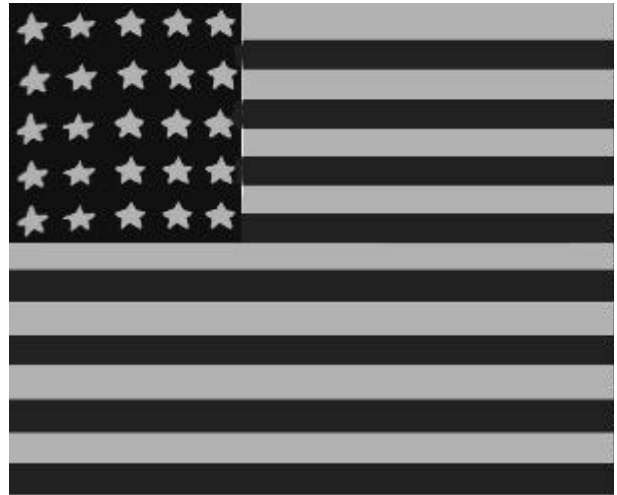
O objetivo a alcançar a longo prazo deve ser uma reforma de estruturas visando retomar o processo de construção interrompido, a que me referi em livro publicado no começo do decênio. A estratégia a ser seguida requer ação em três frentes. A primeira visa reverter o processo de concentração patrimonial e de renda que está na

raiz das malformações sociais que se observam no Brasil. Nosso país se singulariza por dispor de considerável potencial de solos aráveis não aproveitados, fontes de energia e mão-de-obra subutilizadas, elementos que dificilmente se encontram reunidos em outras partes do planeta. Por outro lado, abriga dezenas de milhões de pessoas subnutridas e mesmo famintas. A solução para este problema é de natureza política, antes de ser econômica, como bem expôs o economista hindu Amartya Sen, o mais recente Prêmio Nobel de Economia.

Esse autor demonstra com clareza que o problema das fomes epidêmicas e da pobreza endêmica em amplas áreas do mundo atual não depende prioritariamente de aumento da oferta de bens essenciais nos países concernidos. Trata-se do ele chama de “enfoque da habilitação”. Para participar da distribuição da renda social, é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo. O que está bloqueado em certas sociedades é o processo de habilitação. Isso é evidente com respeito a populações rurais sem acesso à terra para trabalhar ou devendo pagar rendas escorchantes para ter esse acesso. O mesmo se pode dizer das populações urbanas que não estão habilitadas para ter acesso à moradia. As instituições que permitem a concentração em poucas mãos da formidável valorização das terras urbanas respondem pela miserabilidade de grandes massas da população. A pobreza em massa, característica do subdesenvolvimento, tem com freqüência origem numa situação de privação do acesso à terra e à moradia. Essa situação estrutural não encontra solução através dos mecanismos dos mercados.

A segunda frente a ser atacada é a do atraso nos investimentos no fator humano, atraso que se traduz em extremas disparidades entre salários de especialistas e do operário comum. O salário de um engenheiro de produção no Brasil rivaliza com o de países desenvolvidos de média renda e é três vezes mais alto do que o do México, cuja renda *per capita* é similar à nossa. Enquanto isso, o salário do trabalhador não especializado se nivela com os mais baixos da América Latina. O índice de desenvolvimento do fator humano das Nações Unidas, que inclui variáveis sociais ao lado de fatores econômicos, aponta o Brasil como um caso notório de atraso no desenvolvimento social, relativamente ao nível de renda *per capita*. Deduz-se desses dados que o Brasil acumulou historicamente um considerável atraso em investimento no fator humano, ou seja, na promoção do bem-estar da massa da população. A miséria de grande parte do povo brasileiro é a contrapartida do hiperconsumo praticado por uma pequena minoria em termos relativos.

A terceira frente de ação refere-se à forma de inserção no processo de globalização. Esse processo traduz a prevalência das empresas transnacionais na alocação dos recursos produtivos, decorrência da importância crescente do fator tecnológico na orientação dos investimentos e da concentração do poder militar em escala planetária. Constitui equívoco imaginar que o processo de globalização responde pela instabilidade dos mercados monetário e financeiro em escala internacional. Essa instabilidade decorre da desregulamentação dos sistemas de controle desses fluxos, a partir do desmantelamento das instituições de Bretton Woods e da substituição do ouro pelo dólar como padrão monetário dominante.

Para entender a situação problemática com que se confronta atualmente o Brasil, faz-se necessário adotar uma perspectiva histórica. Somente assim será possível distinguir questões estruturais, crônicas, das conjunturais, decorrentes da política que vem sendo seguida pelo governo atual. Conforme já observamos, o nosso é um país com conhecida tendência à concentração da riqueza e da renda, particularmente no que concerne a investimentos no fator humano. Disso resulta uma sociedade que tolera extremas desigualdades sociais e cujos grupos de altas rendas apresentam notória inclinação ao consumismo. Nesse quadro estrutural, que engendra forte propensão ao consumo, a prática da poupança é quase inexistente, o que explica a insuficiência crônica de recursos destinados à inversão e a propensão ao endividamento externo. Esse contraste entre o desejo de acesso à modernidade e a carência de poupança própria está na raiz da tendência ao desequilíbrio inflacionário. Isso também explica a precocidade com que entre nós se teorizou sobre o caráter estrutural da inflação nas economias subdesenvolvidas, e a isso se adiciona o fato de que nosso país está sob forte influência cultural dos Estados Unidos, cujo dinamismo se baseia no hiperconsumo e se traduz numa propensão crônica ao endividamento interno e externo. Ora, os Estados Unidos emitem

uma moeda de circulação universal, o que lhes permite endividar-se em condições privilegiadas. O caso brasileiro é exatamente inverso, pois a nossa história está marcada por experiências de inadimplência. Demais, razões de várias índoles respondem pela baixa eficiência dos investimentos reprodutivos entre nós.

A globalização é percebida atualmente como um imperativo histórico que condiciona a evolução de todas as economias. Mas não devemos perder de vista a diferença entre globalização relativa às atividades produtivas e globalização dos fluxos financeiros e monetários. A primeira globalização é processo antigo, decorrente da evolução tecnológica, enquanto a segunda ocorre principalmente em torno dos centros de poder que se estruturam no mundo desenvolvido, tendo como pólos os Estados Unidos, a Eurolândia e o Japão. A pressão que se manifesta visa a simplificar os sistemas monetários a partir desses três pólos de dominação, o

que é racional do ponto de vista das economias desenvolvidas que fundam seu dinamismo essencialmente nas forças do mercado. No que concerne aos países subdesenvolvidos, onde o desenvolvimento depende do enfrentamento de problemas estruturais, o espaço para a ação política é bem maior. Portanto, necessita-se nesses países de uma política inovadora, particularmente na área monetária, sem a qual estaremos condenados à estagnação. A luta contra o subdesenvolvimento é um processo de construção de estruturas, portanto, implica na existência de uma vontade política orientada por um projeto. Essa é a lição que podemos tirar dos decênios de crescimento que vivemos a partir do imediato pós-guerra.

Se o Estado nacional é o instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais, cabe indagar como compatibilizá-lo com o processo de globalização. Pouca dúvida pode haver de que a globalização dos fluxos monetários e financeiros deve ser objeto de rigorosos constrangimentos, o que exige a preservação e o aperfeiçoamento das instituições estatais. Não se trata de restringir arbitrariamente a ação das empresas transnacionais, e sim de orientá-las no sentido de dar prioridade ao mercado nacional e à criação de empregos. Favorecer as tecnologias de ponta pode ser racional se o objetivo estratégico é abrir espaço no mercado externo. Mas se o objetivo principal é alcançar o bem-estar social, não tem fundamento investir em técnicas intensivas de capital e poupadoras de mão-de-obra, como se vem fazendo atualmente no Brasil.

ESSE CONTRASTE ENTRE O DESEJO DE ACESSO À MODERNIDADE E A CARÊNCIA DE POUPANÇA PRÓPRIA ESTÁ NA RAIZ DA TENDÊNCIA AO DESEQUILÍBRIO INFLACIONÁRIO

A GLOBALIZAÇÃO É PERCEBIDA ATUALMENTE COMO UM IMPERATIVO HISTÓRICO QUE CONDICIONA A EVOLUÇÃO DE TODAS AS ECONOMIAS. MAS NÃO DEVEMOS PERDER DE VISTA A DIFERENÇA ENTRE GLOBALIZAÇÃO RELATIVA ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS E GLOBALIZAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS E MONETÁRIOS

Nosso propósito, portanto, deve ser alcançar três objetivos que, se nos limitamos a seguir a lógica econômica convencional, podem parecer contraditórios, mas que são conciliáveis no plano político se privilegiamos maximizar o bem-estar do conjunto da população. Esses três objetivos são:

a) dar prioridade à solução do problema da fome e da subalimentação da população de baixa renda — este é um problema similar ao da segurança pública e ao do combate às doenças contagiosas;

b) concentrar investimentos no aperfeiçoamento do fator humano de forma a elevar o nível cultural da massa da população e ampliar a oferta de quadros técnicos;

c) conciliar o processo de globalização com a criação de emprego, privilegiando o mercado interno na orientação dos investimentos — a capacidade para importar deve ser utilizada de forma a priorizar as aquisições de tecnologia.

Na ausência de um projeto autônomo que dê prioridade ao objetivo do bem-estar social, o crescimento econômico, sob a direção de empresas transnacionais, conduzirá inevitavelmente à concentração da renda em favor dos países criadores de novas técnicas. E pouca dúvida pode haver de que a longo prazo esse crescimento produzirá uma civilização fundada em desigualdades sociais crescentes.